

Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública
Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno
Volumen III, número 2, julio-diciembre 2014
Pp. 71-92

ÉXITO Y PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR. EL CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA, UN ESTUDIO DE CASO

Success and legislative involvement in foreign policy. Congress of Argentina, a case study

Leandro Enrique Sanchez

Resumen

Ante la falta de estudios empíricos y la idea generalizada de que el Congreso Nacional argentino mantiene un papel reactivo en los procesos de toma de decisión política referidos a la política exterior del país, el trabajo analiza la actividad legislativa referida a las Malvinas como objeto clave de la política exterior argentina desde el retorno de la democracia, con el fin de comprobar la influencia que tienen presidentes y el Congreso Nacional. Se avanza en la construcción de dos indicadores —“éxito” y “participación” legislativa— a través de los cuales se capta el papel de ambos poderes en la actividad legislativa.

Palabras clave: Actividad legislativa, éxito legislativo, participación legislativa, presidentes, Congreso Nacional argentino

Abstract

In the absence of empirical studies and the widespread perception that Argentinian Congress maintain a reactive role in the processes of political decision-making relating to foreign policy, the paper analyzes the legislative activity involving Malvinas object as key policy outside Argentina since the return of democracy, in order to check the influence of presidents and Congress in the same. Advances in the construction of two indicators —“success” and legislative “participation”— through which the role of the two powers in legislative activity is captured.

Keywords: legislative activity, legislative success, legislative involvement, president, Argentinian National Congress

INTRODUCCIÓN

La motivación detrás de este artículo partió de una postura personal sobre la investigación científica. Básicamente, que conviene plantear el estudio de cada problema social en su marco de referencia local, buscando factores importantes y las regularidades adecuadas al caso particular, sin despreciar la experiencia universal, pero sin aceptarla *a priori*. En ese sentido, el comportamiento externo de países como Argentina suele ser presentado como un reflejo y una reacción a eventos que se producen fuera de sus fron-

Fecha de recepción: 12 de marzo de 2014
Fecha de aceptación: 24 de julio de 2014

teras. Por ende, resultaba muy importante avanzar sobre la investigación de los factores internos que influyen en el comportamiento de la política exterior. Porque avanzar en esa dirección implicaba considerar que la formulación de la política exterior se conecta directamente con la posibilidad de disminuir la dependencia hacia factores externos.

De acuerdo a los postulados de dos autores sumamente significativos en ese sentido, Jaguaribe (1973) y Puig (1975), la autonomía no sólo requiere de cierta viabilidad nacional (como plantea el primero), sino también de un compromiso explícito por parte de las élites de que la autonomía tiene un valor intrínseco. La política exterior, está determinada en buena medida por el sistema político en que se formula, y como otras políticas, resulta de un conjunto de interacciones que se llevan a cabo de acuerdo con una serie de reglas, estructuras y valores que emanan de él.

En términos prácticos la elaboración de la agenda exterior en países como Argentina se encuentra primordialmente en manos del Poder Ejecutivo, atento a las atribuciones constitucionales en la materia. Debido a su naturaleza de órgano unipersonal, y acompañado de una burocracia jerárquicamente subordinada y considerablemente más amplia que la del Congreso Nacional, el Presidente de la Nación en la mayor parte de los casos es quien *define los temas* prioritarios de la *agenda* de política exterior. También es el Presidente quien dispone en términos relativos de más instrumentos para *hacer efectivo su plan de acción* en materia exterior. No obstante ello, el principio de separación y división de poderes, la elección separada del Jefe del Gobierno y la Cámara de Representantes (la doble legitimidad planteada por Linz), y la autonomía institucional, brindan importantes incentivos para centrar el análisis en el Congreso Nacional. Especialmente porque, representa y articula un conjunto de intereses que responden en buena medida a la relación de fuerzas en la sociedad (Duroselle 1992, 174). Sin embargo, el tratamiento legislativo de la política exterior en Argentina, como en otros lugares del mundo, constituye un fenómeno poco estudiado dando lugar a un vacío cognitivo.

Por otra parte, la política legislativa constituye un área de estudio dentro del campo temático de los estudios institucionales.¹ Específicamente dentro del campo temático que analiza el rol que las instituciones cumplen en el funcionamiento de los sistemas políticos.

Una gran parte de los estudios centrados en el Parlamento y en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo han tomado a los factores institucionales como explicativos

¹ Es en Estados Unidos donde se han desarrollado con mayor intensidad los estudios legislativos; así lo ratifica Fiorina (2002) quien sostiene que los estudios sobre el legislativo constituyen el sub campo más avanzado de la ciencia política norteamericana. En términos generales, los estudios legislativos en aquel país forman parte de dos tradiciones de investigación diferentes (Kiewiet, Loewenberg y Squire, 2002). Por un lado, una tradición sociológica vinculada a la teoría sistémica y al estructural funcionalismo. Por el otro, a partir de la década del setenta, los fundados en la teoría de la elección racional.

En el plano metodológico, en Estados Unidos los estudios sobre política legislativa, al igual que en otros campos de la ciencia política, están dominados por los enfoques cuantitativos y las técnicas estadísticas avanzadas de análisis (Acuña, 2000; Leiras, Abal Medina y D'Alessandro, 2005). No obstante, en los últimos años ha surgido la necesidad de realizar investigaciones en clave comparada (Kiewiet, Loewenberg y Squire, 2002).

del proceso de toma de decisiones del Congreso y de la estabilidad o no de las políticas (el cambio del *statu quo*). El foco de atención son las reglas procedimentales y la organización legislativa a partir de las cuales se intenta esclarecer el modo en el que afectan al comportamiento individual de los legisladores y, como consecuencia, a los productos legislativos. Estos trabajos toman como caso de análisis de forma mayoritaria el Congreso estadounidense.² Sin embargo, no son tan numerosos los estudios que, desde una perspectiva empírica, sitúen la variable dependiente específicamente en la actividad legislativa, tampoco son muchos los que analizan casos latinoamericanos.

A pesar de ello, entre los estudiosos de la política latinoamericana está extendida la idea de que los Parlamentos latinoamericanos son reactivos (Cox y Morgenstern, 2001) y que su actuación es importante en la medida en que facilitan o no la gobernabilidad de acuerdo a su grado de cooperación o de conflicto con el Ejecutivo. Esta percepción acerca de la baja relevancia del Parlamento como promotor de leyes no se circunscribe únicamente a los casos latinoamericanos, afectando a la mayoría de las democracias modernas.

Moscoso (2011), en su artículo “Los estudios sobre política legislativa argentina (1983-2010). Reflexiones metodológicas en torno a cómo estudiamos el Poder Legislativo” elabora el, hasta ahora, más completo y profundo estado del arte de esta perspectiva disciplinar en Argentina. Sobre la base de 95 estudios³ sobre política legislativa argentina identificados entre 1983 y 2010, el autor desagrega la producción, entre otras variables, según el enfoque adoptado y las áreas temáticas cubiertas. Este recorrido permite observar que la versión organizacional de los estudios legislativos es incipiente y que el análisis del rol del Parlamento en la elaboración de la política exterior es casi inexistente, salvo unos pocos trabajos⁴ como los de Jáuregui (2003), Lafferrière (2007), Lucero (2007), Valdivieso (2007) y Aranda Bustamante y Riquelme Rivera (2011).

² Los teóricos de la elección racional mostraron cómo las estructuras legislativas y, especialmente el sistema de comisiones conducen el equilibrio institucional (Shepsle, 1986) y, desde la perspectiva de la distribución, la información y los partidos se trató de explicar el modo en que los legisladores aceptan la estructura legislativa. Así, ésta es vista como arena para expresar las demandas y la distribución de las áreas políticas que los legisladores tienen interés en controlar porque les beneficia electoralmente (Weingast y Marshall, 1988; Shepsle y Weingast, 1995), como un modo eficiente de obtener y distribuir información (Krehbiel, 1991) y como extensión del control del partido mayoritario (Cox y McCubbins, 1993).

³ Las 95 publicaciones corresponden a 49 artículos de revistas (51.6 por ciento), 32 capítulos de libros (33.7 por ciento), y 14 libros (14.7 por ciento).

⁴ Véase Alcántara, Lúcio. 2001. “Os parlamentos e as relações Internacionais”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 44(1), pp. 13-21; González, Guadalupe y Schiavon, Jorge. 2011. “Opinión pública y política exterior en América Latina: percepciones, intereses y prioridades”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 93, pp. 7-25; Ribeiro, Pedro Feliú, Oliveira, Amâncio Jorge Silva y Galdino, Manoel. 2010. “Política Externa Chilena e Espectro Ideológico Político-Partidário: Um Estudo sobre a Câmara dos Deputados (2002-2006)”, *Revista de Ciências Sociais*, 52(4), pp. 835-870; Valdivieso, Patricio. 2007. “Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas”, *Estudios Internacionales*, 158, pp. 149-177; Vinocour Fornieri, Sergio. 2002. “El control parlamentario de la política exterior y de las negociaciones comerciales”, *Revista Parlamentaria*, 10(2), pp. 139-184, entre otros.

Este trabajo se centra en la actividad legislativa ordinaria⁵ de Argentina respecto a un tópico más que relevante de su política exterior, Malvinas, con el fin de comprobar empíricamente si el Congreso de la Nación se comportó de forma reactiva.

En principio, el aporte que se intenta brindar es presentar un esquema analítico de base empírica a partir del cual sea posible abordar el accionar del cuerpo decisonal legislativo en la conformación de la agenda de política exterior, el cual ha sido escasamente estudiado.

El texto está organizado a partir de presentar primero algunos estudios referenciales sobre la actividad legislativa en América latina y la caracterización que estos hacen del rol del Parlamento. Posteriormente se estructura en torno a cuatro apartados. El primero señala los estudios que sobre la actividad legislativa se han realizado teniendo como objeto los países latinoamericanos. Enseguida, se analiza la influencia legislativa en política exterior. Planteado el punto de partida, se vuelve la mirada sobre dos indicadores empíricos de la actividad legislativa: el “éxito” y la “participación”; tomando como unidades de análisis los periodos presidenciales desde 1983, con el retorno a la democracia, hasta 2011. Finalmente se presentan algunas conjeturas sobre el rol proactivo y/o reactivo de ambos poderes en la legislación sobre la materia.

LOS ESTUDIOS SOBRE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN AMÉRICA LATINA

Cox y Morgenstern (2001: 373) ubican los procesos de toma de decisiones de los Parlamentos democráticos en tres modalidades básicas: generativa, reactiva y proactiva. Los Parlamentos latinoamericanos, según estos autores, son reactivos puesto que, en su opinión, carecen de recursos para generar sus propias propuestas legislativas por lo que su estrategia se limita a enmendar y vetar las iniciativas que parten del Ejecutivo.

Para Cox y Morgenstern el que los Parlamentos latinoamericanos sean reactivos no significa que sean disfuncionales ya que, de acuerdo con el modelo de elección racional que proponen, los presidentes formulan sus estrategias tomando en cuenta la reacción del Parlamento⁶ (2001: 373). Por tanto, los presidentes tratan de optimizar su estrategia

⁵ Al estar centrado en la actividad legislativa ordinaria no se analizan los decretos legislativos emitidos por el Ejecutivo. La capacidad para emitir decretos es una cuestión muy analizada en América Latina. La atracción que genera entre los investigadores quizá sea debida a que constituye la forma más clara a través de la cual el Ejecutivo interviene como actor proactivo de forma unilateral. En Argentina (1853, 1994), el Ejecutivo puede legislar mediante decretos siempre que el Legislativo le delegue esa función en determinadas situaciones y en materias concretas.

⁶ Dentro de la modalidad de Parlamentos reactivos existen diferencias por países. De acuerdo con estas variaciones, el Presidente puede prever cuatro modalidades de acción del Congreso frente a las cuales adopta su estrategia óptima. Así, la mayoría legislativa puede ser recalcitrante (escaso porcentaje de los legisladores apoyan al Presidente por lo que rechazarán sus propuestas), negociadora (el Parlamento exige tener voz y voto en la toma de decisiones), parroquial-venal (el Parlamento está dispuesto a hacer concesiones a cambio de favores) o subordinada (un alto porcentaje de legisladores están en deuda con el Presidente por lo que aceptará cualquier propuesta que haga). Las dos condiciones que hacen que el Parlamento sea de un tipo u otro son el porcentaje de legisladores que apoyan al Presidente y el porcentaje de legisladores con intereses parroquiales que basan su carrera política en ámbitos locales (Cox y Morgenstern, 2001:

teniendo presente tanto la táctica que consideran define al Parlamento como los poderes institucionales con los que cuentan. Así, si los presidentes conciben que aquel es recalcitrante y si cuentan con capacidad institucional, su mejor estrategia será, recurrir a sus poderes unilaterales. Si el presidente considera que el Parlamento está conformado por mayorías negociadoras, puede basar su negociación en base a retribuciones que pueden ser de dos tipos: “presidente coalicional” o “presidente racional”. En primer lugar, a través de cargos públicos, concesiones en materia de políticas y fijación de la agenda. En segundo, en base a retribuciones particulares, favores específicos. Por último, si el presidente considera que el Parlamento es subordinado, su mejor estrategia es dictar condiciones: “presidente dominante” (Cox y Morgenstern, 2001: 380).

Si bien el modelo propuesto por Cox y Morgenstern (2001) constituye un gran avance como marco teórico para el estudio de las relaciones entre ambos poderes no está basado en datos empíricos. Por otro lado, el tomar como referencia el Congreso norteamericano, que es considerado el caso paradigmático por su alta capacidad para intervenir en la legislación, puede llevar a desestimar la importancia de los mismos en los países latinoamericanos (Eaton, 2003: 500). De ahí la necesidad de exponer evidencia empírica para contrastar esta tipología.

En cuanto a los estudios que sí ofrecen datos sobre la actividad legislativa cabe decir que son mayoritariamente análisis de caso siendo México y Brasil los que han centrado la atención de un mayor número de investigadores.⁷ De estos estudios de caso se desprende que, a la hora de explicar la actividad legislativa, los distintos investigadores acuden tanto a factores institucionales como políticos. Uno de los temas relevantes de sus investigaciones es captar el nivel de agregación e importancia de las leyes iniciadas por uno y otro poder.

Los trabajos que comparan la actividad legislativa de distintos países latinoamericanos son realmente escasos y recientes. Entre los mismos, cabe resaltar el artículo de Saiegh (2004), que analiza las tasas de aprobación conseguidas por Ejecutivos, entre los que están ocho países latinoamericanos,⁸ concluyendo que los presidentes de sistemas parlamentarios tienen mayores tasas de éxito que los de sistemas presidencialistas y que éstas se ven reducidas cuando el Ejecutivo está formado por una coalición de gobierno. Analizando estos mismos datos y poniendo el foco de atención de nuevo en la forma

376). Para explicar la forma en que los Presidentes latinoamericanos utilizan y cambian sus estrategias para adecuarse al tipo de Parlamento los autores, retomando la clasificación de Shugart y Carey (1992), recurren a la capacidad institucional que tienen los Presidentes para la toma de decisiones de manera unilateral. Así, pueden adecuarse al tipo de Parlamento utilizando sus poderes proactivos (como el uso de decretos constitucionales) para lograr sacar adelante sus medidas de gobierno. O pueden recurrir a otros poderes de corte integrativo, como las mociones de necesidad y urgencia o la designación de ministros que les puedan ayudar a integrarse al proceso legislativo (Cox y Morgenstern, 2001: 378-379).

⁷ Para el caso de México se puede consultar Casar (2002), Hurtado (2002), Ugalde (2003), Alarcón y Jiménez (2003), Nava y Yañez (2003), Weldon (2004) o Jiménez (2004); para el caso brasileño Cheibub y Limongi (2000), Ricci (2002); Samuels (2002) o Amorín y Santos (2003); para Argentina Molinelli *et al.* (1999), Mustapic (2002), Calvo (2004) o Alemán y Calvo (2006).

⁸ Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Honduras, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

de gobierno, Cheibub *et al.* (2004: 578) entienden que la parálisis legislativa es rara en los sistemas presidencialistas ya que, para los casos sobre los que disponen información acerca de gobiernos conformados por un único partido sin mayoría en el Congreso, el Poder Ejecutivo solamente logró un porcentaje de éxito inferior al 50% en tres países.⁹ Por lo tanto, los gobiernos en minoría conformados por un solo partido parecen ser apoyados por una mayoría en el Congreso y legislan, al menos, con el mismo éxito que las coaliciones. Los Ejecutivos tienen menos éxito cuando las posiciones de los partidos están polarizadas y se debe negociar los cambios políticos a través de promesas y cuando las coaliciones de gobierno están internamente divididas en cuanto a sus preferencias. Otro estudio comparado es el llevado a cabo por Alcántara *et al.* (2005b) analizando la actividad legislativa de 14 países latinoamericanos. Si bien el objeto de su trabajo no es reflexionar sobre los factores que influyen en la misma, avanzan empíricamente al mostrar, de forma comparada, las diferencias existentes entre los distintos países y al negar la afirmación de que el papel de los Parlamentos latinoamericanos sea realmente marginal en todos los casos.

EL ROL DEL PARLAMENTO EN LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Los analistas de la influencia legislativa en política exterior pueden sintetizarse en tres posturas básicas: aquellos que niegan su influencia; los que postulan que la incidencia es mayor a la que tradicionalmente se asume; y quienes admiten la influencia pero advierten sobre los obstáculos que existen para implementarla. El primer grupo se caracteriza por asumir la preponderancia del presidente y su gabinete (principalmente el canciller o el ministro a cargo) en temas de relaciones internacionales, de forma que el Congreso se considera un actor subordinado (Lindsay, 1992; Lindsay y Ripley, 1992; Valdivieso, 2007). Algunos hechos parecen validar estos supuestos, por ejemplo que la mayoría de iniciativas de ley en la materia provengan del presidente, que las victorias legislativas en términos de aprobación de leyes sean excepcionales y que los vetos legislativos hayan tenido poco éxito (Lindsay, 1992). Para el segundo grupo, aunque la gestión directa de la política exterior permanece en el Ejecutivo, los legisladores utilizan vías indirectas para influir en las decisiones; estos mecanismos sobre todo son procedimentales, como lo es la petición de múltiples informes. Pueden también controlar la implementación de políticas a través de la aprobación de fondos para programas de defensa, ayuda exterior, financiamiento de organismos internacionales; en otras palabras, controlando el presupuesto estatal (Wittkopf, Jones y Kegley, 2008: 430).

A manera de hipótesis,¹⁰ se podría apuntar que la imagen negativa del Parlamento en relación con la imagen Presidente (indistintamente de la calidad de la gestión de

⁹ Costa Rica (1986-1989, 1996-1998), Ecuador (1979-1980, 1990-1991) y Uruguay (1988-1989).

¹⁰ Véase Alcántara Sáez, M. y Martínez Rodríguez, A. (1997): *Evaluación de experiencias de fortalecimiento de instituciones democráticas: el caso de los parlamentos*, Seminario y Encuentro Iberoamericano Sobre Modernización y Reforma Parlamentaria, Valparaíso: Cámara de Diputados de Chile.

gobierno) puede resultar debido a que el primero es el espacio natural de procesamiento del conflicto y el disenso en el sistema democrático. Además, la propia lógica del trámite parlamentario puede transmitir una sensación de inmovilismo y obstrucción. A estos dos factores hay que añadir que la tradición personalista de la política latinoamericana confiere un *plus* a la figura presidencial.

En términos generales, durante los últimos 30 años, el análisis de la función legislativa del Congreso Nacional ha oscilado en torno a dos grandes polos. Por un lado, se lo presenta como “escribanías” del Ejecutivo, que aprueban sin ningún control la totalidad de las iniciativas presidenciales. Por otro lado, es visto como un cuerpo obstruccionista, dedicado a bloquear cualquier iniciativa presidencial, generando inmovilidad.

A partir de una serie de estudios (Cox y Morgenstern, 2001; Morgenstern y Nacif, 2002),¹¹ se comenzó a catalogar al Congreso Nacional y a las legislaturas latinoamericanas, como reactivas, esto es, el rol del mismo está vinculado a la capacidad condicionar, o directamente rechazar, la agenda de gobierno del Ejecutivo. Este enfoque no coloca a las legislaturas en un lugar marginal o disfuncional (García Montero, 2007), por el contrario, la estrategia presidencial de gobierno es un resultado directo del tipo de legislatura presente en un momento determinado. En el caso de Argentina, distintos trabajos han puesto de manifiesto la complejidad del Congreso Nacional, otorgándole un rol más constructivo y proactivo (Etchemendy y Palermo, 1998; Eaton, 2002; Llanos, 2002; García Montero, 2007; Alemán y Calvo, 2008; Alemán y Calvo, 2010; García Montero y Alcántara Sáez, 2011).

Si se toma como indicador la producción legislativa desde 1983, atendiendo a las leyes sancionadas en el Congreso, del total de legislación sancionada, incluyendo a los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), el 45% se refiere a proyectos presentados por los propios legisladores. De hecho, esto es así en 9 periodos legislativos, donde la mayoría de las leyes sancionadas tuvo origen en el Congreso. Si no se contabilizan los DNU, la supremacía de la legislatura asciende a 22 periodos (Moscoso, 2013). A su vez se observa, desde fines de la década de los 80, un creciente uso por parte de los presidentes de este recurso. Se han convertido en una herramienta habitual con la que cuenta el Ejecutivo para llevar adelante su agenda de gobierno, pero no tanto como un mecanismo de usurpación del Ejecutivo en las competencias de la legislatura, sino como una delegación de esta última para con el presidente (Bonvecchi y Zelaznik, 2012).¹²

¹¹ Según Cox y Morgenstern (2001), las legislaturas pueden adoptar tres modalidades o tipos: en la *modalidad generativa*, propia de formas de gobierno parlamentarias, las legislaturas se distinguen por formar y remover gobiernos; el *tipo proactivo*, característico del Congreso de Estados Unidos, es aquel en donde las legislaturas juegan un rol central en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas, iniciando y sancionando sus propios proyectos y en la *modalidad reactiva* las asambleas cumplen el rol de vetar o modificar las iniciativas del Ejecutivo.

¹² Como destacan Jones y Micozzi (2011: 57), “Néstor Kirchner utilizó el recurso de los DNU primordialmente para cambiar el destino de partidas presupuestarias, alterar organismos de la administración pública y reorganizar las fuerzas de seguridad; su esposa instrumentó por este medio medidas de muy alta visibilidad, como la Asignación Universal por Hijo (y sus modificaciones), la remoción del director

Ahora bien, en el caso de Argentina, a partir de lo expuesto por Morgerstern y Nacif (2002),¹³ se puede aseverar que el Congreso Nacional, en el periodo analizado, reúne las características de una legislatura *negociable* (*workable assembly*). Esto es, una que acepta frecuentemente las iniciativas del presidente obligándolo a asumir algunos compromisos y recompensas políticas. La estrategia presidencial adoptada frente a este tipo de legislatura es *coalicional*. En esta, la iniciativa legislativa es una consecuencia de la negociación conjunta entre el presidente y los bloques parlamentarios. La iniciativa, la preparación de la agenda, tiene lugar dentro de la coalición de gobierno. En otras palabras, es endógena. Así, en origen, la agenda legislativa del Ejecutivo puede ser formulada por la burocracia, y posteriormente sometida a los dirigentes de la coalición (calibración *ex ante*), pero también puede contar con propuestas que ya están en proceso en el Congreso, a menudo en un proceso avanzado de discusión y maduración. Pero también, el Ejecutivo puede apropiarse de un programa originado en el Parlamento, tornándolo, conforme entendimientos con la coalición de apoyo, parte de su propia agenda (calibración *ex post*). Por otra parte, existe la posibilidad de que la agenda legislativa del Ejecutivo sea edificada mediante la apropiación de proyectos originados de la oposición parlamentaria, con o sin el apoyo de ellos, pero con activo apoyo de su coalición. Sin embargo, el acto de la coordinación no implica necesariamente una identidad de intereses.

En términos cuantitativos, el nivel de cooperación entre el Ejecutivo y el Congreso es bastante aceptable puesto que casi todas las propuestas presentadas por el primero son aprobadas por el segundo. Los tratados efectuados por el Poder Ejecutivo con las demás naciones y organizaciones internacionales implican que el acuerdo del Congreso es indispensable para la entrada en vigor de los compromisos internacionales. Por lo tanto, al menos un grado mínimo de apoyo del Congreso para la acción internacional del gobierno tiene que ser asegurado. Empero, según un criterio cualitativo, puesto que el Congreso no es un ente monolítico, la relación entre ambos poderes se caracteriza por ser conflictiva debido, principalmente a las diferencias ideológicas en torno a ciertos temas de política exterior entre el presidente y algunos legisladores y que en algunos casos de política exterior, el Congreso trata de actuar de manera independiente del Ejecutivo para impulsar sus preferencias, lo que ocasiona fricciones entre ambos poderes, principalmente con los partidos de oposición.

Ante aquellas situaciones en las cuales el Ejecutivo tiene un Congreso adverso tiene dos grandes poderes legislativos, el derecho al veto (total y parcial) y cierta capacidad de decreto, aunque supeditada a la delegación del Legislativo, y la convocatoria a referén-

del Banco Central, el Fondo del Bicentenario y la disolución de la Oncaa". Esto implica que hay que analizar para qué fueron utilizados más allá del número.

¹³ Los autores sostienen que la capacidad de anticipación del presidente dependerá de cuatro tipos de legislaturas: a) las legislaturas *serviles* (*subservient assembly*) en las cuales las fuerzas políticas se limitan a rectificar las iniciativas del ejecutivo; b) las legislaturas *negociables* (*workable assembly*) que aceptan frecuentemente las iniciativas del presidente forzándolo a asumir algunas responsabilidades y recompensas políticas; c) las legislaturas *parroquiales* (*parochial-venal assembly*) que sólo acceden a las propuestas del gobierno a cambio de recursos y ventajas orientadas a intereses locales y, d) las legislaturas *recalcitrantes* (*recalcitrant assembly*) que se oponen sistemáticamente a toda iniciativa del Ejecutivo.

dum cuyos resultados no sean vinculantes. Ambos son una señal de discrepancia entre estos poderes. Entonces, los temas que forman parte de la agenda pública de política exterior dependen fundamentalmente de la habilidad de los actores políticos para lograr resultados cooperativos, es decir, de su capacidad para lograr acuerdos políticos y hacerlos cumplir en el tiempo.¹⁴

En la Argentina el término “Malvinas” tiene varios significados. El primero refiere a un archipiélago del Atlántico Sur integrado por dos islas principales y un centenar de islas más pequeñas. Lllamarlas “Malvinas” es hacer una afirmación de los derechos territoriales que asisten a la República Argentina con respecto a su soberanía, en oposición a su denominación británica “Falklands”. Este conflicto de nombres refleja una prolongada disputa territorial, desde que Gran Bretaña las ocupó por la fuerza el 3 de enero de 1833, sustrayéndolas del dominio de la Provincia de Buenos Aires. El segundo significado habla de Malvinas como referente de una causa de soberanía nacional, lo que a partir de 1982 daría lugar a su tercer significado. Pero además, las Islas Malvinas han sido y son, aún hoy, un elemento central en la construcción de la identidad argentina: una pieza clave en la socialización del sujeto nacional. Es por esta sumatoria de motivos que se toma la producción legislativa referida a Malvinas como un tópico sumamente relevante, un caso crítico, en lo concerniente a la actividad legislativa en materia de política exterior. Caso a partir del cual analizar papel reactivo y proactivo del Poder Ejecutivo y el Congreso.

INDICADORES DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Los datos empíricos¹⁵ de este trabajo fueron captados en el marco del proyecto de investigación, *La Cuestión Malvinas y el rol del Congreso. Su construcción y abordaje. Análisis de la participación del Congreso de la Nación en el tratamiento hacia la Cuestión Malvinas desde el retorno a la democracia (1983-2011)* (Res N° D 4293, diciembre 2012 CONICET).

Malvinas generó 2,474 proyectos legislativos en casi 30 años, de los cuales 42% (1037) eran de resolución, el 32% (791) de declaración, el 17% (443) de ley, el 8% (194) de comunicación y un total de 9 mensajes representando el 1% del total. Los datos cobran mayor valor cuando es posible afirmar que del 17% de los proyectos de ley, tan sólo el 1.31% fueron sancionados. Esto quiere decir que un poco más del 1% de los proyectos que tienen alcance coercitivo total y, por ende no son sólo declarativos, pasaron, continuando la lógica secuencial de análisis de políticas públicas, de la agenda, a la discusión

¹⁴El patrón intertemporal de interacción entre individuos específicos en posiciones políticas formales (como legisladores, gobernadores y miembros del Ejecutivo) es sumamente importante para el logro de resultados cooperativos. Los horizontes de tiempo más prolongados tienden a conducir a tasas de descuento más bajas, de modo que los beneficios de desviarse de la cooperación hoy serán menores en relación con las ganancias futuras de mantenerla. Segundo, la interacción repetida hace que sea más fácil para otros actores políticos castigar a los que se desvían de la cooperación. Tercero, la interacción repetida puede también facilitar la confianza entre los diferentes actores políticos con roles clave en el proceso de formulación de políticas.

¹⁵Se generó una matriz de datos a partir de la información relevada.

(*policy formulation*) de alternativas que condujera finalmente a una política concreta, a una decisión (*policy decision making*).

El peso de cada uno de los Poderes sobre la actividad legislativa en el Congreso de la Nación es desarrollado a partir de dos indicadores basados en el trabajo de Alcántara *et al.* (2005b): “éxito legislativo” y “participación legislativa”. El “éxito legislativo”¹⁶ hace referencia a la relación que existe entre el número de iniciativas presentadas por el Ejecutivo o el Parlamento con la cantidad que finalmente es aprobada (Alcántara *et al.* 2005b: 99). Se trata de dar cuenta del éxito en la proposición de leyes de ambas arenas de poder. Este es el indicador que aparece con mayor frecuencia en los diferentes estudios. Sin embargo, su utilización simple puede exagerar el peso del Ejecutivo sobre la actividad legislativa porque es habitual que los legisladores presenten una gran cantidad de proyectos (Mollinelli *et al.*, 1999: 97), teniendo una baja probabilidad de ser aprobados. A pesar de ello, los legisladores los presentan siendo instrumentalizados para hacerse visibles ante sus electores. El Ejecutivo, por el contrario, introduce una menor cantidad de proyectos, analizando previamente la posible reacción del cuerpo decisonal legislativo para conseguir su apoyo, por lo que su tasa de éxito es relativamente superior. Por esta razón, es que se introduce el indicador “participación legislativa”¹⁷ que ofrece información acerca del peso o influencia, tanto del Parlamento como del Ejecutivo, sobre la legislación total aprobada y, por tanto, sobre el proceso político en el país (Alcántara *et al.*, 2005b: 102). Las unidades de análisis son los periodos presidenciales desde 1983 hasta 2011, con el retorno a la democracia. En total para el indicador “éxito legislativo” se analizan 6 periodos presidenciales distintos.¹⁸ Lo mismo para el indicador “participación legislativa”.

No es objeto del presente estudio profundizar y comprobar el tipo de legislación que inicia uno y otro poder (su nivel de agregación, su efecto o su materia) sino concentrarse en las tasas de “éxito” y “participación” de ambos. Por esta razón, no se construirá una tipología sobre los proyectos de ley. Aunque, evidentemente la materia de la que trata un proyecto de ley influye en la probabilidad de su aprobación. Para algunos autores (Adler y Wikerson, 2005) más que el éxito de un actor en la aprobación de sus propuestas lo que se debe tratar de establecer son las cualidades comunes de las leyes aprobadas y tratar de explicar porqué éstas cualidades están asociadas al grado de “éxito”. Del mismo modo, es innegable el hecho de que, como norma general, el Ejecutivo es el promotor de proyectos más relevantes de un país en cuanto a su materia y a sus efectos.

A pesar de ello, la opción de no clasificar los proyectos de ley en este trabajo se sustenta en dos razones. La primera de ellas es metodológica, si bien algunos autores han avanzado en el intento de agrupar las leyes¹⁹ aun no se ha logrado una taxonomía que cuente con el consenso generalizado de los estudiosos y se convierta en un referente. La

¹⁶Relaciona el número de iniciativas que presenta el Ejecutivo y el Legislativo en una legislatura con el número de iniciativas provenientes de los mismos actores que son aprobadas.

¹⁷Relación entre las leyes aprobadas pertenecientes al Ejecutivo y al Legislativo y las aprobadas en total.

¹⁸Los dos de Menem se computan como uno.

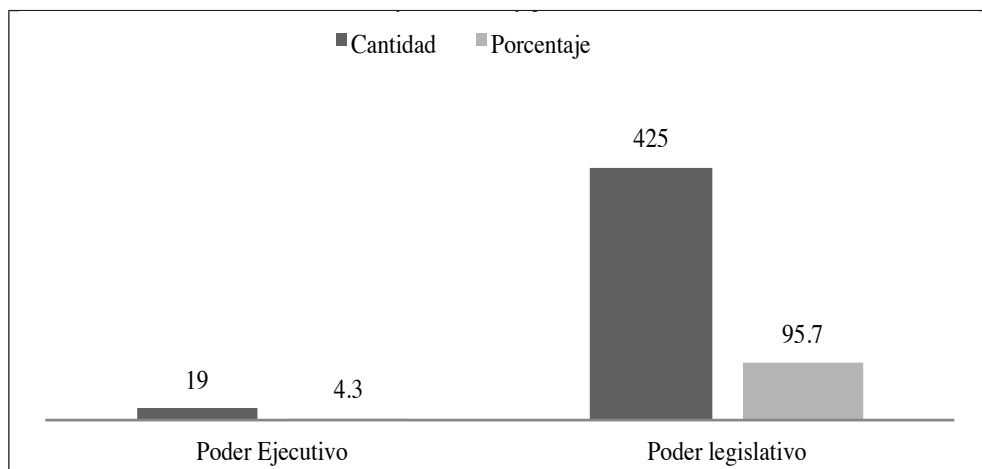
¹⁹Ver Polsby (1963), Lowi (1964) y Wilson (1973). Para los casos latinoamericanos ver Taylor y Díaz (1999), Amorin y Santos (2003) y Lanzaro *et al.* (2000).

segunda razón, está relacionada específicamente con lo político. Aunque, efectivamente, el Ejecutivo sea el promotor de proyectos de ley de más relevancia para el país, cabe recordar que los legisladores introducen proyectos que, a pesar de que puedan tener un nivel de agregación diferente, son importantes para sus electores.

Al complementar el estudio con el indicador “participación” —que no se ve tan afectado por el tipo de ley— se matiza y suaviza las afirmaciones sobre el “éxito”, revelando de forma más precisa el peso real de cada uno de los poderes sobre los productos legislativos.

ÉXITO LEGISLATIVO

Tal como ya ha sido señalado, una de las debilidades del indicador “éxito legislativo” está en la sobreestimación del peso del Ejecutivo ya que si bien los gobiernos se limitan a enviar proyectos que realmente querrían ver convertidos en leyes, lo cual incrementa su tasa de “éxito”, los legisladores presentan más proyectos, sabiendo previamente que tienen escasas o nulas posibilidades de ser aprobados. Este hecho obedece a la dificultad que tiene para un legislador situar en la agenda legislativa una iniciativa de su autoría y conlleva que el “éxito” del Congreso sea muy inferior aunque ello no significa que este no influya ni participe en la legislación que finalmente es sancionada. En este sentido, el primer cuadro ofrece información sobre el porcentaje de proyectos de ley que inician uno y otro poder en relación a la cantidad total de proyectos que se iniciaron en el Congreso en el periodo de estudio. Los datos muestran que, efectivamente, los legisladores son responsables de la mayoría de los proyectos de ley que se presentan en el Congreso de la Nación.



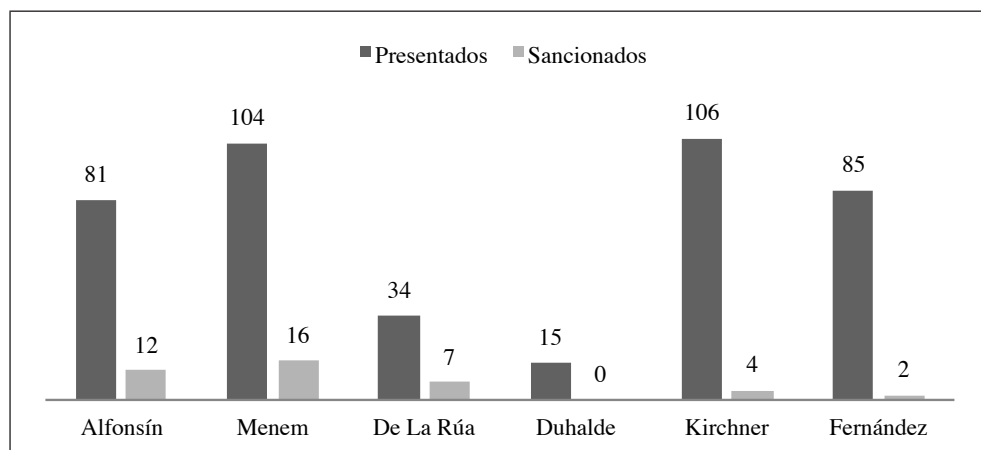
GRÁFICA I. PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS (1983-2011)

Fuente: elaboración propia a partir de la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación

En Argentina más del 90% de las iniciativas fueron presentadas por los congresistas. Para comprobar si efectivamente el número de proyectos que se proponen está asociado al “éxito”, subestimando la tasa del cuerpo decisional legislativo se ha llevado a cabo un análisis de correlación con los valores que los indicadores adquieren en cada una de las unidades de análisis (periodos presidenciales). Los índices de dispersión y de correlación de *Pearson* (r^2), indican la existencia de una relación significativa entre ambas variables. Así, mientras que un incremento en el número de propuestas del Ejecutivo está asociado positivamente al aumento de su tasa de “éxito”, ocurre exactamente lo contrario con las propuestas de los legisladores ya que en los periodos en los que estos introducen más proyectos son menores sus tasas de “éxito”.

En el periodo correspondiente a la presidencia de Alfonsín, el Ejecutivo presentó 10 proyectos de ley referidos a Malvinas, y todos obtuvieron sanción definitiva. En la presidencia de Menem de 9 presentados 7 se sancionaron; en las presidencias subsiguientes no se presentaron proyectos

Este hecho lleva a afirmar que los estudios centrados en el “éxito” que no contemplan la cantidad de proyectos de ley están subestimando el peso del Congreso de la Nación.



GRÁFICA 2. PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS Y SANCIONADOS POR EL PODER LEGISLATIVO

Fuente: elaboración propia a partir de la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación.

En términos generales, en cuanto a las tasas de “éxito” de ambos poderes, lo primero que cabe afirmar, si se pone el foco de atención en el periodo de análisis completo, es que es muy superior el porcentaje de leyes que consigue aprobar el Ejecutivo del total que presenta (89.4%) que las que consigue aprobar el Congreso (9.6%). De acuerdo a García Montero (2007) en ningún país de América Latina el gobierno ha mantenido un “éxito legislativo” inferior al 50%. Si se compara el “éxito” en la aprobación de sus proyectos

de los presidentes latinoamericanos con los de los países europeos, caracterizados por regímenes de corte parlamentario, se comprueba que estas tasas son relativamente bajas ya que en Europa se produce lo que se denomina la regla del 90%. Es decir, aproximadamente el 90% de los proyectos del Ejecutivo son aprobados²⁰ (Alcántara *et al.*, 2005b).

Por lo analizado, el Congreso de la Nación Argentina está bastante alejado de conseguir la aprobación de la mitad de los proyectos que inicia. De hecho tuvieron sanción definitiva 41 de los 425 proyectos presentados en la materia. En el caso del Ejecutivo, el nivel de “éxito” es elevadísimo.²¹ Si bien los grados de “éxito” de ambos poderes muestran una gran distancia porcentual, ya que el Ejecutivo logra aprobar una cantidad mucho mayor de las leyes que las que proponen los legisladores, la observación de los valores en los distintos periodos parece indicar la existencia de una relación entre ambos indicadores. De modo que el “éxito” relativo del Congreso y del Ejecutivo muestra pautas de variación similares en las legislaturas anuales.

Una forma de comprobar si esta sospecha define la realidad es situar gráficamente la distribución de los valores y extraer la correlación entre ambos, lo que indica que, efectivamente, existe una relación estadísticamente significativa entre el grado de “éxito” de uno y otro poder. Así, los periodos en los que el Ejecutivo consigue más “éxito” son los mismos en los que el Congreso consigue aprobar más leyes, sugiriendo que el “éxito” va acompañado de la existencia de un mayor grado de cooperación entre ambas ramas. Por lo que, la colaboración legislativa no se produciría únicamente en una dirección, donde el Congreso apoya a las iniciativas del Ejecutivo, sino que se extiende también a las propuestas realizadas por los legisladores.

Además, se ha comprobado que el indicador “éxito legislativo” es influido, en gran medida, por el número de propuestas, lo cual hace necesario el análisis de las leyes aprobadas como modo de aislar este efecto. El indicador “participación legislativa” del que se ocupa el siguiente apartado da cuenta de ello.

PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA

El indicador “participación legislativa” ofrece información acerca del peso o influencia, tanto del Congreso como del Ejecutivo, sobre la legislación aprobada. Los datos de participación legislativa son los más interesantes para contrastar si efectivamente el Congreso posee un papel secundario en la producción legislativa tal como se ha afirmado de forma generalizada o, por el contrario, mantienen un papel proactivo.²²

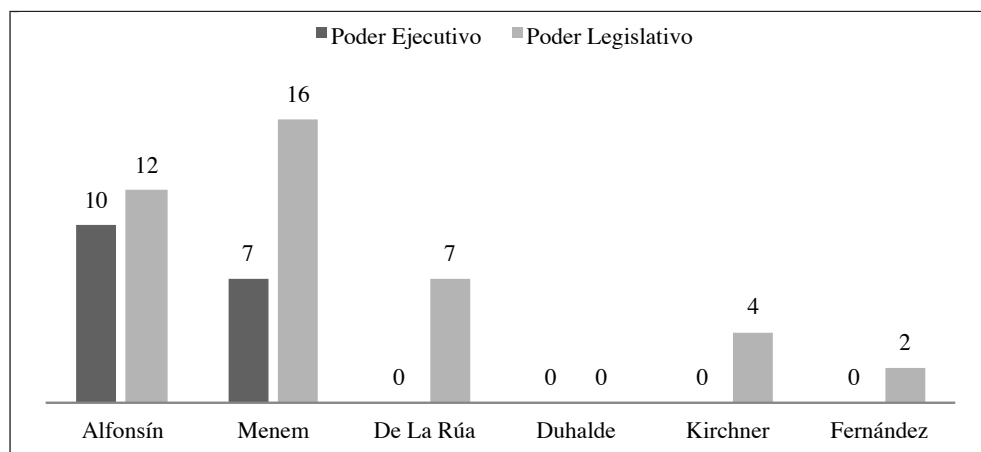
²⁰Por ejemplo en Alemania Occidental en el periodo 1949-1987 el porcentaje de aprobación del Gobierno fue del 84%; en Gran Bretaña desde 1950 a 1970, del 95%; en España desde 1982 a 2004 del 88.3% y en Bélgica entre 1968 y 1996 del 74.8%.

²¹De acuerdo a los datos del proyecto de investigación, dirigido por Manuel Alcántara, “El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo: Una clave interpretativa de los problemas de gobernabilidad de la región”, en el caso Argentino el nivel de “éxito” es inferior al 60% en todos los Presidentes argentinos analizados en esa investigación, excepto Raúl Alfonsín.

²²Cuando se denomina a un actor proactivo, en este trabajo, tanto si es el Ejecutivo como el Legislativo, se está afirmando únicamente que de él surgieron la mayoría de las leyes que finalmente fueron aprobadas

Si se observan los datos agregados de todo el periodo analizado, el Ejecutivo fue el iniciador de más del 50% de las leyes aprobadas, concretamente, el 29,3%. Por lo que, más de la mitad de las leyes aprobadas fueron de proyectos que presentó el cuerpo decisonal legislativo.

Si se presta atención al periodo de gobierno, de los 7 periodos presidenciales analizados, se destaca que 4 de estos no contaron como autor de proyectos de ley en la materia al Poder Ejecutivo. Entre los Presidentes que han tenido un mayor poder proactivo sobre la legislación sobresalen Alfonsín, donde el 45,4% de la legislación aprobada perteneció a iniciativas de su Ejecutivo. El otro Presidente que logró una “participación” alta sobre la legislación fue Menem con el 30%, aunque en este caso contabilizando sus dos periodos presidenciales como uno. Por lo que, en todos los periodos de gobierno fue superior la “participación” del Congreso Nacional en la legislación aprobada que la del Ejecutivo.



GRÁFICA 3. PROYECTOS DE LEY CON SANCIÓN DEFINITIVA

Fuente: elaboración propia a partir de la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación.

El indicador “participación” puede estar denotando diversas situaciones. De modo que un porcentaje alto en el caso del Congreso puede indicar la presencia de una mayoría en el mismo a través de la cual el Ejecutivo se expresa, o situaciones en que la mayoría del Congreso logra acuerdos, sacando adelante sus leyes y rechazando las del Ejecutivo. Un valor alto por parte del Ejecutivo puede provenir de contextos en los que el presidente logra un gran apoyo de los legisladores hacia sus políticas o de situaciones en las que el Congreso está fragmentado y polarizado no pudiendo legislar por sí mismo. No es

en un determinado periodo, independientemente de la importancia que estas leyes tengan para el país. Esta importancia sólo puede ser captada a partir de la clasificación de la relevancia de las leyes, cuestión que, como ya ha sido mencionado, no es objeto de este artículo.

objeto de este trabajo dar cuenta de los factores que influyen en el valor que toma el indicador “participación” pero sí se quiere resaltar que los datos mostrados revelan que el Congreso no se limitó a enmendar o modificar la legislación que propone el Presidente. En prácticamente todos los casos analizados fue el principal promotor de la legislación en la materia, mostrando un relevante papel proactivo. De modo que una gran parte de la legislación aprobada en el país fue de propuestas iniciadas por los legisladores. Esta evidencia desmiente, en parte, la afirmación generalizada del limitado papel del Congreso de la Nación frente al Poder Ejecutivo en un régimen presidencialista, en materia de política exterior.

CONCLUSIONES

Los propósitos (*ex ante*) como las conjeturas (*ex post*) de este artículo deben ser moderados a la luz de varios factores y especialmente por el hecho de tratarse de un trabajo que se desprende de un estudio de caso. Obviamente, el cuestionamiento fundamental que suele hacerse a los estudios de caso es su incapacidad radical para generalizar sus resultados, ya que el análisis de un solo ejemplo de fenómenos sociales no puede proporcionar información confiable sobre la clase entera de los fenómenos considerados. En efecto, existe en el trabajo desarrollado, propio de este tipo de estudios, una tensión entre generalidad y singularidad. La posibilidad de generalización de este estudio de caso no pretende basarse lógicamente en una muestra aleatoria estadísticamente representativa; pero puede ser así en otras dos posibilidades de generalización: en el desarrollo de una teoría que pueda ser extendida a otros casos, por un lado; y por el otro, en los llamados casos críticos. Lo que se generaliza no son los resultados particulares y específicos de un análisis de caso, sino el modelo teórico que ha conducido a esos resultados, y que se supone conducirá a resultados análogos (y no idénticos) en otros casos.

El trabajo presentado intentó presentar una pauta de trabajo a partir de relacionar dos indicadores, “éxito” y “participación”, para captar el peso del Congreso de la Nación y del Ejecutivo sobre los productos legislativos en materia de política exterior, tomando como caso crítico el referido a Malvinas. Respecto a los indicadores, una de las conclusiones que se pueden extraer de los datos es que el “éxito” del Poder Ejecutivo es mucho mayor al del Congreso aunque el porcentaje de leyes que consigue aprobar este último puede estar siendo subestimado si no se asocia con la cantidad de propuestas presentadas por los legisladores ya que existe una relación negativa que indica que, cuanto mayor es el número de proyectos que inician los legisladores, menores son sus tasas de éxito. Esta relación es inversa para el Ejecutivo porque un aumento del número de sus iniciativas incrementa su tasa de éxito. Esta evidencia corrobora la idea de que los presidentes cuando dan inicio a un proyecto de ley evalúan las posibilidades que tiene su aprobación.

Otro efecto encontrado a partir del análisis de los indicadores es que las tasas de “éxito” de ambos poderes están relacionadas positivamente, demostrando que el “éxito” va acompañado de un mayor grado de cooperación entre ambos. El indicador de “participación” legislativa expuso diferencias entre uno y otro poder a la hora de evaluar

el peso que tienen ambos sobre la legislación total aprobada como las mostradas por el indicador “éxito”. Es mayor el porcentaje de leyes aprobadas de iniciativas del Congreso.

No obstante, esta información no permite discriminar la relevancia de la legislación aprobada. Puede que el Congreso haya tenido una alta participación legislativa pero poco relevante. En este sentido, se puede afirmar que si bien el Congreso puede controlar la agenda legislativa en términos de su importante participación sobre el total de leyes sancionadas, los temas propuestos por los legisladores no compiten con la agenda gubernamental presidencial. Discriminando por áreas temáticas, es posible advertir que un gran porcentaje (73%) de la producción normativa (58 leyes sancionadas) se concentró en torno a dos grandes áreas, las vinculadas a la construcción simbólica y social de la Cuestión Malvinas en la posguerra y la otra orientada hacia la cuestión de los ex Combatientes. El resto sí se refiere a la construcción del reclamo soberano, aunque desde una posición reactiva y no ya proactiva, es decir en función de los avances o acciones del Reino Unido que perjudican el reclamo soberano argentino.

A partir de lo indagado,²³ es posible identificar dos procesos interrelacionados que permiten comprender cómo el Congreso Nacional incide en la colocación de temas en la agenda pública de política exterior. Uno desde el punto de vista de las características organizativas de la legislatura y el otro desde el punto de vista político, como se verá a continuación.

La complejidad de la organización es la resultante de la primera y depende de tres variables interrelacionadas. El conjunto de elementos que contribuye a explicar el accionar del Congreso Nacional en la conformación de la agenda pública de política exterior son los factores situacionales, especialmente el nivel de tensión evidente en el medio ambiente. El Congreso Nacional, al igual que muchas organizaciones, tiene que adaptarse a los cambios en el ambiente externo. En este caso, la progresiva crisis socio política que terminaría con una crisis del sistema de partidos y de las instituciones que tendrá su punto de eclosión en diciembre de 2001. Las características organizacionales del propio Congreso Nacional también tienen un impacto en ese proceso. Básicamente, el tamaño de esta, la distribución en comisiones, el bicameralismo, son, en parte, responsable de los procedimientos que rigen el debate. Finalmente los incentivos de los miembros que la componen.

La adaptabilidad/autonomía es resultante de la segunda. Esta es una capacidad organizacional adquirida y, en un sentido general, es una función de la antigüedad (tiempo) de la organización y de su adaptación al ambiente y está vinculada al grado de influencia o impacto en la misma de grupos o fuerzas sociales externos. Una baja autonomía hace más “permeable” al ingreso de grupos sociales movilizados y que no sea capaz de resistir el impacto estas fuerzas. En forma concomitante al movimiento legislativo del Congreso en su conjunto, hay que tener presente que gran parte de la actividad parlamentaria transcurre en el ámbito de las comisiones.

²³La materialización de las posiciones políticas de los legisladores en proyectos legislativos por un lado, y su discurso a partir de las entrevistas realizadas.

La adaptabilidad/autonomía del Congreso Nacional para la articulación y combinación de intereses por parte de los legisladores está fijada por la interacción de tres dimensiones condicionantes: la cohesión y disciplina partidaria, la llamada territorialización de lo político y la delegación legislativa. Estas, si bien tienen una lógica propia, en la praxis suelen aparecer combinadas.

Los legisladores individuales llegan a una organización con una estructura previa de preferencias, lo hacen a través de serie de pautas de reclutamiento parlamentario que los ubica dentro de un colectivo (partido político). La disciplina partidaria es la que permite mantener la cohesión de los legisladores, especialmente a partir del control que el partido tiene de las nominaciones de candidatos. De los proyectos de ley, los únicos con alcance coercitivo sobre todos los habitantes del país, presentados por el Poder Ejecutivo que recibieron sanción definitiva, como se mencionó, muy pocos tenían un legislador como autor. Por lo que en términos de efectividad, es posible razonar que la delegación legislativa, ya sea para evitar la responsabilidad de ejercicio que la Constitución le confiere a los legisladores o por disciplina intra partidaria, fue el mecanismo de articulación y combinación de intereses más productivo. Por otra parte, como bien señala Benton (2003) el Poder Ejecutivo Nacional convive con líderes provinciales, por lo que las políticas públicas centralizadas coinciden con la atención a intereses locales. De manera tal que la fortaleza de los liderazgos nacionales y provinciales no son mutuamente excluyentes.

Ahora bien, el proceso político de la institución interactúa en forma constante con el proceso institucional de la política y ambos están mediados por la opinión pública. Como parte y resultado de estos, los legisladores, en forma individual y colectiva arbitran los temas que van a formar parte de la agenda.

Si bien, la mayoría de las veces, el público es fundamentalmente incidental al proceso de la política exterior, en determinados casos, las cuestiones de política exterior “activan” la atención del público, proceso por lo general provocado por el debate de la élite política y cobertura de la prensa, haciendo hincapié en los marcos compatibles con una comprensión de intereses públicos. Esa activación es producto de dos distinciones. Por un lado, la distinción entre la opinión pública sobre la política exterior en general, por una parte, y la opinión pública en relación con conflictos o crisis, por el otro. Por otro lado, la distinción entre el corto plazo frente a largo plazo en la dinámica de opinión pública.

Un aumento en la uniformidad de la opinión reduce la posibilidad de que un legislador reciba directrices en conflicto con el grupo. En ese sentido, la fuerza de las presiones del bloque aumenta como aumenta el campo de acción del control de este sobre el medio ambiente. Así un bloque político que controla gran parte del medio ambiente de un legislador puede ejercer presión sobre él. Esta influencia proporciona o niega la oportunidad y el estímulo que los legisladores requieren para su accionar.

Ahora bien, entre la identificación personal y la presión ejercida por el bloque político, en ciertos casos tiene lugar un conflicto de intereses. El conflicto es percibido por los legisladores como una función de la incertidumbre frente a las alternativas, la no comparabilidad de las alternativas y la inaceptabilidad de las mismas, siempre en términos subjetivos. Pero el conflicto no sólo es intraindividual, sino interindividual ya que

los legisladores, en algunos temas, tienen una alternativa aceptable de acción y a la vez, legisladores diferentes prefieren alternativas diferentes.

Las condiciones que proporcionan razones para el conflicto intergrupo (bloques partidarios), se pueden sintetizar en la existencia de una necesidad positivamente sentida de toma conjunta de decisión y de una diferencia en los objetivos o una diferencia en la percepción de la realidad o ambas. La necesidad de tomar decisiones conjuntamente en el Congreso Nacional se presenta debido a dos problemas centrales inherentes a la disciplina partidaria: la distribución de recursos y la programación política. Cuanto mayor es la dependencia mutua respecto a un recurso limitado, mayor es la necesidad de una decisión conjunta. Cuanto mayor es la interdependencia de los tiempos de las actividades, mayor es la necesidad de la toma de decisiones conjuntas con respecto a la programación.

Muchos de los fenómenos de conflictos dentro de los bloques en el Congreso Nacional casi no pueden ser distinguidos y ocurren en forma paralela con conflictos entre estos, esto es, entre bloques. En este sentido, la distinción oficialismo-oposición también brinda pautas sobre la iniciativa de los legisladores para la articulación de demandas. A su vez, los conflictos entre bloques tienen una dimensión bicameral.

En un grado exponencial mayor, ambos procesos y el conflicto potencial que encierran, tienen lugar en la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la conformación de la agenda pública de política exterior. Si bien la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo es, por definición, y en general por prescripción constitucional, no balanceada y los poderes del Congreso y las funciones de política exterior que posee son esencialmente reactivas y ex-post facto, no necesariamente son pasivas o subordinadas. En resumen, podría decirse que si bien el Congreso argentino es visto como reactivo por buena parte de la literatura especializada, trabajos como éste, incorporan ciertos indicios de pro actividad que revitalizan el rol del Congreso Nacional en su función legislativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Adler, Scott y Wilkerson, John. 2005. "The Scope and Urgency of Legislation: Reconsidering Bill Success in the House of Representatives", trabajo presentado en la conferencia anual de la American Political Science Association. Septiembre, Washington D. C.
- Alcántara Sáez, Manuel, García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco (comps.). 2005a. *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- . 2005b. *Funciones, procedimientos y escenarios. Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Aranda Bustamante, G. y Riquelme Rivera, J. 2011. "Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile", *Polis* [en línea], <http://polis.revues.org/1308>; DOI: 10.4000/polis.1308

- Cheibub, José Antonio, Przeworski, Adam y Saiegh, Sebastián. 2004. "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science*, n° 4, 34 vol., pp. 565-587.
- Cox, Gary y Morgenstern, Scott. 2001. "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", *Comparative Politics*, n° 2, 33 vol., pp.171-190.
- Duroselle, Jean Baptiste. 1992. *Todo imperio perecerá: Teoría sobre las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Eaton, Kent. 2003. "La lógica de la delegación de poderes legislativos. La reforma de la promoción regional en la Argentina", *Desarrollo Económico*, n° 168, 42 vol., pp. 499-518.
- Fiorina, Morris. 1977. *Congress: The keystone of the Washington establishment*, New Haven, Yale University Press.
- García Montero, Mercedes. 2007. "Presidentes y Parlamentos. Un análisis sobre el control de la actividad legislativa en América Latina", *Tesis doctoral*, Universidad de Salamanca.
- Jaguaribe, Helio. 1973. *Desarrollo económico y político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Jáuregui, L. 2003. *La Constitución nacional y la participación del Poder Legislativo en la formulación de la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires: Centro de Capacitación Superior, Honorable Senado de la Nación.
- Lafferrière, Nicolás. 2007. *Rol del Parlamento en la Política Exterior Nacional. Un análisis del rol institucional del Congreso Nacional y su participación como actor en la política exterior nacional, en interacción con el Poder Ejecutivo Nacional, durante el periodo 2002-2003*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales por Flacso, presentada en diciembre de 2007.
- Lindsay, James. 1992. "Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters", *Political Science Quarterly*, 107(4), pp. 607-628.
- y Ripley, Randall. 1992. "Foreign and Defense Policy in Congress: A Research Agenda for the 1990s", *Legislative Studies Quarterly*, 17(3), pp. 417-449.
- Lucero, Mariel. 2007. "El poder legislativo en la definición de la política exterior argentina. El caso de los hielos continentales patagónicos", *Cuadernos Política Exterior Argentina*, n° 90, octubre-diciembre, Rosario.
- Molinelli, Guillermo, Palanza, Valeria y Sin, Gisela. 1999. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (edit.). 2002. *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Moscoso, Guido. 2011. "Los estudios sobre política legislativa argentina (1983-2010). Reflexiones metodológicas en torno a cómo estudiamos el Poder Legislativo". Trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.
- Mustapic, Ana María. 2002. "Oscillating Relations. President and Congress in Argentina", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (edit.). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 23-47.
- Puig, Juan Carlos. 1975. "La política exterior y sus tendencias profundas", *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, n° 1, Buenos Aires.
- Saiegh, Sebastián. 2004. "Agenda-Setting Under Uncertainty. The Case of Chief Executives Legislative Defeats", trabajo presentado en el *Political Economy Workshop*, Princeton University.
- Sanchez, Leandro. 2013. *Condicionantes internos de la política exterior argentina: La participación del cuerpo decisorial legislativo en el diseño de la agenda internacional de la política exterior argentina (1999-2003)*. [En línea] Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.806/te.806.pdf>
- Valdivieso, Patricio. 2007. "Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas". *Estudios Internacionales*, 158, pp. 149-177.
- Wittkopf, Eugene, Jones, Christopher y Kegley, Charles. 2008. *American Foreign Policy. Pattern and Process*, California, Thomson.
- Yin, Robert. 2009. *Case Study Research*, London, Sage Publications.
- Mustapic, Ana María, Bonvecchi, Alejandro y Zelaznik, Javier. (comps.), *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Palanza, Valeria. (2006). "Delegación y control parlamentario en Argentina", en Llanos, M. y Mustapic, Ana María. (comps.). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Orlandi, Hipólito. (1998). "Parlamentos y Congresos", en Orlandi, Hipólito. (comp.), *Las instituciones política de gobierno*, Buenos Aires, Eudeba.
- Morgenstern, Scott y Nacif, Benito. (2002). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Manzetti, Luigi. (2003). "Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina", en Mainwaring, Scott y Welna,

- Christopher. (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Sanchez, Leandro y Gomez Federico. (2013). *Un actor ignorado. La Cuestión Malvinas en el Parlamento Nacional*, Buenos Aires, Prometeo.
- Etchemendy, Sebastián y Palermo, Vicente. (1998). “Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)”, en *Desarrollo Económico*, vol. 37, n° 148, pp. 559-590.
- Alemán, Ernesto y Calvo Eduardo. (2008). “Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina”, en O'Donnell, Guillermo, Joseph S. Tulchin y Augusto Varas (eds.) con Adam Stubits, *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Alemán, Ernesto y Calvo, Eduardo. (2010). “Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 43, n° 4, pp.511-534.
- Llanos, Mariana. (2002). *Privatization and Democracy in Argentina: an Analysis of President-Congress relations*. Nueva York: Palgrave.

FUENTES LEGALES

Constitución de la Nación Argentina de 1853 reformada en 1994.

Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Texto actualizado con las modificaciones introducidas hasta febrero de 2002).

Reglamento del Honorable Senado de la Nación.

LEANDRO ENRIQUE SANCHEZ

Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (UCALP), Magister en Metodología de la Investigación Social (Universidad de Bolonia), Doctor en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de La Plata). Miembro e investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IDIHCS-CONICET), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Correo electrónico: leandro-sanchez13@yahoo.com.ar

